

5227

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 273/2012 betreffend
Entwicklungsmassnahmen für den Ausbau
des Finanzplatzes Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. September 2015,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 273/2012 betreffend Entwicklungsmassnahmen für den Ausbau des Finanzplatzes Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Oktober 2013 folgendes von den Kantonsräten Hans-Peter Portmann, Thalwil, und Arnold Suter, Kilchberg, sowie von Kantonsrätin Silvia Steiner, Zürich, am 24. September 2012 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Mit dem Ziel, optimale Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der heutigen Geschäftstätigkeiten auf dem Finanzplatz Zürich und für die Ansiedelung neuer Geschäftsfelder der Finanzbranche zu schaffen, wird der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat Entwicklungsmassnahmen für den Ausbau des Finanzplatzes Zürich und dazu allfällig notwendige Gesetzesänderungen zu unterbreiten. Konkret könnten dies unter anderem folgende Massnahmen sein:

1. Es ist eine konkurrenzfähige Besteuerung von Anlagegesellschaften und Anlagekonstrukten am Standort Zürich einzuführen.
2. Die Bedürfnisse für eine Weiterentwicklung des Finanzplatzes im Grossraum Zürich sind in die Raumplanung und Verkehrsplanung mit einzubeziehen.

3. Über die Finanz- und Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz sowie mit anderen kantonalen Initiativmitteln ist auf Bundesebene der Abbau von Wettbewerbshürden für die schweizerische Finanzbranche, wie zum Beispiel die Abschaffung der eidgenössischen Stempelabgabe, zu fordern.
4. Über die Finanz- und Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz sowie mit anderen kantonalen Initiativmitteln sind auf Bundesebene ebenfalls Entwicklungsmassnahmen für den Ausbau des Finanzplatzes Schweiz, wie zum Beispiel die Einführung einer schweizerischen Trustgesetzgebung oder eine vereinfachte Zulassung von modernen Anlageinstrumenten, anzustreben.

Bericht des Regierungsrates:

Der Zürcher Finanzplatz leistet einen bedeutsamen Beitrag an die wirtschaftliche Wertschöpfung der Region. Rund jeder fünfte Wertschöpfungsfranken ist direkt auf seine Aktivitäten zurückzuführen. Der Regierungsrat ist sich der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des Finanzplatzes Zürich sowohl im regionalen und nationalen als auch im internationalen Kontext durchaus bewusst. Er setzt sich daher für optimale Rahmenbedingungen und die Stärkung des Finanzplatzes ein (vgl. Vernehmlassung zu den Bundesgesetzen über Finanzdienstleistungen [FIDLEG] und über die Finanzinstitute [FINIG], RRB Nr. 1017/2014). Bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 war die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes ebenfalls festgehalten (Leistungsziel 12d: Autonomie und Handlungsfähigkeit des Finanzplatzes zur Wahrung der Position im internationalen Wettbewerb durch aktive Interessenvertretung). Auch der Bund hat in den vergangenen Jahren bereits verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz umgesetzt bzw. in die Wege geleitet (vgl. Vorlage «too big to fail»).

Das Postulat fordert u. a. steuerliche Massnahmen. Im Bereich der direkten Steuern, d. h. der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen und der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, sind die Kantone an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) gebunden. Zu beachten ist auch das auf das Steuerharmonisierungsgesetz abgestimmte Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Bundessteuergesetz, DBG; SR 642.11). Die Festlegung der Steuertarife fällt zwar weiterhin

in die alleinige Zuständigkeit der Kantone. Bezüglich des materiellen Rechts der direkten Steuern ist der Spielraum der Kantone aber vergleichsweise klein. Das kantonale Recht muss mit den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes im Einklang stehen, andernfalls findet dieses direkte Anwendung. Das schweizerische materielle Unternehmenssteuerrecht, das sich mit der direkten Besteuerung der Unternehmen befasst, ist ebenfalls weitgehend harmonisiert und fällt heute faktisch in die Zuständigkeit des Bundes.

Die Postulanten fordern weiter eine konkurrenzfähige Besteuerung von Anlagegesellschaften und Anlagekonstrukten. Mit solchen «Anlagegesellschaften und Anlagekonstrukten» dürften vornehmlich kollektive Kapitalanlagen gemeint sein. Für kollektive Kapitalanlagen nach schweizerischem Recht ist zunächst auf das Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG; SR 951.31) hinzuweisen. Zusammen mit diesem Bundesgesetz wurden auch die Regeln über die Besteuerung der Anteile an kollektiven Kapitalanlagen im Steuerharmonisierungs- und im Bundessteuergesetz neu gefasst. Auch dieser Bereich ist somit harmonisiert. Als eine besondere Form von kollektiven Kapitalanlagen kommen Hedge-Funds und Private-Equity-Funds in Betracht. Sie haben ihren Sitz hauptsächlich aus aufsichtsrechtlichen Gründen überwiegend im Ausland (Offshore-Bereich). Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren zunehmend zu einem Standort für das Fondsmanagement entwickelt. Das Hedge-Funds- und Private-Equity-Funds-Geschäft kann aber – wie jede andere unternehmerische Tätigkeit – in unterschiedlichen Rechtsformen als selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit geführt werden. Von der Wahl der Rechtsform und der Struktur hängt auch die steuerliche Beurteilung ab. Für diese Besteuerung kommt jedoch wiederum das harmonisierte Steuerrecht zur Anwendung.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass es dem Kanton praktisch verwehrt ist, eigenständige Lösungen zum Einkommens- und Vermögenssteuer- sowie dem Gewinn- und Kapitalsteuerrecht zu entwickeln. Das gilt in besonderem Masse auch für das Unternehmenssteuerrecht. Besondere steuerliche Begünstigungen für Anlagegesellschaften und Anlagekonstrukte, wie etwa in Form eines besonderen steuerlichen Status für Anlagegesellschaften, liessen sich zudem kaum mit den laufenden Bestrebungen der OECD zur Bekämpfung der Erosion der Bemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) vereinbaren. Die Entwicklung dieses Rechts ist Sache des Bundes. Auch die geforderte Einführung einer schweizerischen Trustgesetzgebung oder eine vereinfachte Zulassung von modernen Anlageinstrumenten müsste auf Bundesebene angestossen werden. Die Kantone können über die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), die Konferenz

kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren auf die Entwicklung des Bundesrechts Einfluss nehmen.

Zurzeit sind in diesem Zusammenhang zwei wichtige Gesetzgebungsprojekte auf Bundesebene hängig: die Unternehmenssteuerreform III und die Reform der Verrechnungssteuer. Diese Projekte sind auch für den Finanzplatz Zürich von grosser Bedeutung. Der Regierungsrat setzt sich für diese Projekte ein. Er sprach sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III grundsätzlich für alle jene Massnahmen aus, mit denen die Konkurrenzfähigkeit und Akzeptanz der Schweiz als internationaler Unternehmensstandort gesichert werden kann. Auch der im Postulat geäusserten Forderung nach Abschaffung der eidgenössischen Stempelabgabe wurde Rechnung getragen, indem eine Abschaffung der Emissionsabgabe unterstützt wurde (vgl. Vernehmlassung zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, RRB Nr. 55/2015).

Bei der Revision des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG; SR 642.21) schlägt der Bund einen Wechsel vom Schuldnerprinzip zum Zahlstellenprinzip vor. Dabei gilt es zu vermeiden, dass inländische Steuerpflichtige auf eine ausländische Zahlstelle ausweichen, um so der Verrechnungssteuer, aber auch den Einkommens- und Vermögenssteuern zu entgehen. Die Einführung des Zahlstellenprinzips bedingt daher, dass der automatische Informationsaustausch (AIA) auch aus dem Ausland in die Schweiz gewährleistet ist. Am 24. Juni 2015 gab der Bundesrat bekannt, dass er derzeit auf die umfassende Umsetzung der Verrechnungssteuerreform verzichte. Zunächst solle die Einführung des AIA wie auch die Diskussion über die Zukunft des Bankgeheimnisses abgewartet werden.

Der Regierungsrat setzt sich zudem nachhaltig für die Förderung des Dialogs zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ein, um eine gemeinsame, wirkungsvolle und sichtbare Positionierung des Zürcher Finanzplatzes voranzutreiben. So wird beispielsweise im Cluster Finanzdienstleistungen ein regelmässiges Monitoring der regionalen Entwicklungen im Finanzsektor veröffentlicht. Zusätzlich werden neue Entwicklungen, wie z. B. der Strukturwandel auf dem Finanzplatz oder die zunehmende Bedeutung von Finanztechnologien (FinTech), näher untersucht. Das Potenzial für FinTech am Standort Zürich ist aufgrund des hochqualifizierten Finanzsektors gepaart mit einem starken ICT-Cluster vorhanden. Die Volkswirtschaftsdirektion setzt sich zudem für die Einrichtung eines Swiss FinTech Innovation Lab und den Erhalt sowie Ausbau dieser Arbeitsplätze am Standort Zürich ein.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist in der Arbeitsgruppe «Strategie Finanzplatz China–Zürich», die zum Ziel hat, den Finanzplatz Zürich als Renminbi-Hub zu etablieren, vertreten. Die Voraussetzungen für einen solchen Hub in Zürich sind günstig und mittlerweile weitgehend erfüllt. Die chinesische Nationalbank (People's Bank of China) hat die China Construction Bank (CCB) bereits als Clearing-Bank für die Schweiz bestimmt. Zurzeit läuft das Bewilligungsverfahren für eine Bankenlizenz durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Es darf damit gerechnet werden, dass Ende dieses Jahres die erste Schweizer Filiale der CCB in Zürich eröffnet wird.

Die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft bei der Raumplanung schliesslich gehört gemäss eidgenössischem Raumplanungsgesetz zu den erklärten Zielsetzungen der Raumplanung (Art. 1 Abs. 1 Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700). Mit Massnahmen der Raumplanung werden unter anderem auch die Bestrebungen unterstützt, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{bis} RPG). Auch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist eine wesentliche Grundlage für einen prosperierenden Wirtschaftsraum Zürich. Dies gilt indessen nicht nur für die Finanzwirtschaft, sondern gleichermassen für alle Wirtschaftsbereiche. Die postulierten Bedürfnisse des Finanzsektors unterscheiden sich, soweit sie überhaupt mit Mitteln der Raumplanung beeinflusst werden können, kaum oder gar nicht von den Bedürfnissen anderer Unternehmungen im Dienstleistungssektor (Tertiärsektor) der Zürcher Volkswirtschaft. Die raumplanungsrechtlichen Instrumente sorgen deshalb in allgemeiner Weise für optimale Standortbedingungen von Dienstleistungsunternehmen. Dazu bezeichnet insbesondere der kantonale Richtplan auf kantonalter Ebene für den Grossraum Zürich mehrere Zentrumsgebiete (vgl. Kantonaler Richtplan, Pt. 2.3, insbesondere Gebiete 1–5 und 9). Die Planungsgrundsätze für diese Zentrumsgebiete geben vor, dass der Wirtschaft bestens geeignete Standorte zur Verfügung zu stellen sind, die sich vor allem durch eine hohe Erschliessungsqualität auszeichnen. Weiter setzt sich der Regierungsrat stets für den Ausbau der Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs ein. Die Hauptverkehrsträger liegen indes in der Kompetenz des Bundes. Ein stetiger Kontakt mit den zuständigen Bundesbehörden findet statt, um die Interessen des Wirtschaftsraums Zürich zu wahren. So wurde im Rahmen der Stellungnahme des Regierungsrates zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds beantragt, dass die vorhandenen Mittel stärker zur Lösung der dringendsten und volkswirtschaftlich bedeutendsten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen verwendet werden. Weiter wurde beantragt, dass die zur Erhöhung der Kapazität der Autobahn A1 zwingend erforderliche Glattalautobahn in das Strategische

Entwicklungsprogramm Nationalstrassen aufgenommen wird (Vernehmlassung zur Vorlage zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds [NAF], zur Schliessung der Finanzierungslücken und zum Strategischen Entwicklungsprogramm [STEP], RRB Nr. 677/2014). In seiner Vorlage an das Parlament sieht der Bundesrat dies nun so vor, was von einer erfolgreichen Interessenwahrung des Kantons zeugt. Die Bedürfnisse für eine Weiterentwicklung des Finanzplatzes im Grossraum Zürich sind aus raumplanerischer Sicht erkannt und im kantonalen Richtplan als zentralem Steuerungsinstrument der räumlichen Entwicklung im Kanton ausreichend berücksichtigt.

Der Regierungsrat setzte sich demnach bereits bisher für die postulierten Anliegen ein, soweit es ihm aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben überhaupt möglich ist und wird dies auch weiterhin tun. Insbesondere im Bereich des materiellen Steuerrechts verfügen die Kantone jedoch praktisch über keinen Spielraum mehr. Dies verunmöglicht es dem Regierungsrat weitgehend, eigenständige steuerliche Entwicklungsmassnahmen anzustossen mit dem Ziel, den Finanzplatz Zürich zu stärken.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 273/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Stocker

Der Staatsschreiber:
Husi